

## I XORNADAS SOBRE O PACTO LOCAL

(EGAP, Santiago de Compostela, 24 e 25 de maio de 2000)

Ana María Giráldez Riveiro

Bolseira da EGAP

No salón de actos da Escola Galega de Administración Pública, tiveron lugar, os días 24 e 25 de maio de 2000, as primeiras Xornadas sobre o Pacto local, dirixidas polo profesor José Luís Carro Fernández-Valmayor e coordinadas polo profesor Antonio Javier Ferreira Fernández. As ditas xornadas pretenderon iniciar unha reflexión académica sobre os importantes problemas técnicos que establece o desenvolvemento do chamado «Pacto local»; reflexión que intenta servir de axuda a tódolos interesados en tan importante temática, singularmente ós responsables institucionais chamados a negociar os distintos aspectos do citado pacto e ós membros das corporacións locais en xeral, ademais da innegable vocación formativa destas xornadas para os funcionarios autonómicos e locais.

### ■ Mércores, 24 de maio

*Apertura das xornadas a cargo de D. Antonio Pillado Montero, conselleiro de Xustiza, Interior e Relacións Laborais e D. Domingo Bello Janeiro, director da EGAP.*

As primeiras palabras correspondéronlle ó director da Escola Galega de Administración Pública, Domingo Bello Janeiro, quen apuntou a ne-

cesidade de que o esforzo descentralizador competencial e de gasto non remate nas comunidades autónomas senón que continúe nas corporacións locais, por iso é preciso facer públicas as reflexións sobre o Pacto local.

Pola súa parte o conselleiro de Xustiza, Interior e Relacións Laborais, Antonio Pillado Montero, cualificou a Administración local como a administración do século XXI. Para o conselleiro de Xustiza, da Lei de bases de réxime local (LBRL) de 1985 despréndense dúas carencias fundamentais: - déficit competencial e déficit financeiro. Ante esta situación xurdiu a vontade de acadar un pacto que clarifícase e racionalízase o ámbito competencial da Administración local. Esta corrente denominouse o «Pacto local». Evitar duplicidades en tódolos niveis administrativos, garantir os principios constitucionais de descentralización, coordinación e eficacia e incrementa-lo nivel de participación dos cidadáns nos asuntos públicos, son algúns dos beneficios que reporta este Pacto local.

*Intervención de José Luís Carro Fernández-Valmayor, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela: «Cláusula xeral de competencia municipal e Pacto local».*

O profesor Carro Fernández-Valmayor subliñou que a existencia da cláusula xeral de competencia municipal, que figura no artigo 25 apartado 1º da LBRL de 1985, atópase na idea dos asuntos locais derivada do concepto máis amplo de poder municipal que provén da revolución francesa. Esta cláusula xeral baséase nunha serie de principios que lexiti-man claramente a súa existencia: o principio democrático en relación co principio de autonomía municipal e os principios de subsidiaridade e descentralización.

Esta cláusula, en tanto delimitadora do ámbito municipal, opera como título habilitador no dito ámbito. O art. 25 da LBRL non se exclúe dunha certa natureza declarativa. A consagración positiva con carácter xeral ten en todo caso interese interpretativo para afirmala súa natureza de simple capacidade xurídica dos municipios como afirma unha parte importante da doutrina española.

A este respecto o profesor Carro non cre que sexa adecuada a consideración como mera capacidade xurídica municipal xa que as competencias municipais están montadas sobre dúas columnas principais: a cláusula xeral e as atribucións lexislativas específicas. Ó tema da capacidade xurídica alúdese no art. 5 da LBRL polo tanto o art. 25 ten que significar algo distinto.

Neste sentido, todo o que non lle estea atribuído pola lexislación sectorial ó Estado é competencia municipal, o concepto é perfectamente determinable. O concepto de cláusula xeral e de interese local teñen unha certa elasticidade da idea de asuntos locais que dependerá da capacidade

do municipio. Na súa opinión debe haber unha presunción de competencia a favor do municipio. Arguméntase en contra que o art. 25.1 LBRL e o art. 80.1 da Lei de réxime local galega introducen a equívoca expresión «no ámbito das súas competencias». A dita expresión non é susceptible de ser interpretada no sentido de que a actuación municipal so sería posible nos sectores previamente definidos polas leis porque se interpretamos así esta expresión a norma do art. 25.1 sería superflua, non se comprendería moi ben. Esta interpretación entraría en contradicción coa esencia mesma da cláusula xeral. Esta expresión só se pode referir á especial posición do municipio no ordenamento xurídico e a necesaria vinculación coa súa actividade ós intereses da comunidade veciñal.

En definitiva, a lei debe determinar en cada ámbito competencial o concreto alcance do local. Todo problema ou reflexión sobre o Pacto local ten que abordar claramente cál é o esquema competencial ó que se debe someter e sorprendentemente na cláusula xeral do art. 25.1 non atopamos ata o momento unha reflexión detida para que os municipios desenvolvan ese dereito de espontaneidade ata que se atopen co límite dunha lei que llo impida.

*Intervención de Guillermo Márquez Cruz, profesor titular de ciencia política e da administración da Universidade de Santiago de Compostela: «Goberno local e Pacto local».*

Segundo o profesor Márquez, a relevancia do escenario local xorde unha vez que se afondou na institucionalización dos *mesogobernos autonómicos*. Pódense sinalar algúns factores que incidiron no retorno da «cuestión local» baixo o referente que veu cristalizar no denominado *Pacto local*:

- A necesidade de precisa-lo alcance da «autonomía local» recoñecida e garantida constitucionalmente.
- A ratificación da *Carta europea da autonomía local (CEAL)* propiciada polo Consello de Europa, feita en Estrasburgo o 15 de outubro de 1985 e incorporada ó noso ordenamento xurídico por Instrumento de ratificación do 20 de xaneiro de 1988.
- O necesario balance á que está sometida calquera institucionalización; é dicir, os rendementos, deficiencias e disfuncións, así como a incorporación de novos elementos a través da axenda política.
- A posición institucional da Asociación Estatal de Entidades Locais, a FEMP, sobre a que descansa a revitalización da «cuestión local», acuñando o referente da necesidade do *Pacto local de Estado*.

*A aproximación do profesor Márquez á análise dos gobernos locais con relación ó Pacto local estivo centrada, desde a ciencia política e da administración, en cinco aspectos que se expoñen a continuación:*

1. A incorporación á axenda política da revitalización da «cuestión local» en dous escenarios: no do Estado e no das comunidades autónomas.

■ A *normalización local* incluíuse na *axenda* establecida polo primeiro Goberno do PSOE, en decembro de 1982, e levouse a cabo durante a II e III lexislaturas. Os instrumentos xurídico-políticos normalizados que se promulgan son:

■ A Lei 7/1985, do 2 de abril, *reguladora das bases do réxime local* (LRBRL), na que se manteñen e recoñecen algunhas peculiaridades para os territorios históricos de Álava, Guipúscoa e Biscaia, Navarra e os réximes especiais de Madrid e de Barcelona.

■ A Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, do *réxime electoral xeral* (LOREG). O Título III está dedicado á regulación das eleccións locais.

■ A Lei 39/1988, do 28 de decembro, *reguladora das facendas locais* (LHL), que establece un novo sistema financeiro e orzamentario.

Con posterioridade, o Estado ratificou convenios internacionais en materia de goberno local: a *Carta europea da autonomía local* en xaneiro de 1988; e, o *Convenio-marco europeo sobre cooperación transfronteiriza entre cidades ou entidades territoriais*, feito en Madrid o 21 de maio de 1980, ratificado por Instrumento do 10 de xullo de 1990.

O profesor Márquez puntualizou que no marco constitucional existente son as comunidades autónomas as que teñen o papel principal para determina-las competencias das entidades locais, xa que as competencias susceptibles de atribución que poden afectar os seus intereses son, sobre todo, competencias de tipo executivo que se atopan atribuídas ás CC.AA. pola Constitución e os estatutos de autonomía. Esta circunstancia determina que grande parte das demandas contidas no Pacto local da FEMP teña como escenario as CC.AA.

Na «axenda política» do Estado considera o relator tres actores na negociación e o acordo político do Pacto local: a FEMP en canto asociación de entidades locais de ámbito estatal que establece a reivindicación e a súa concreción documental; o Goberno da nación, en canto interlocutor e receptor das demandas para a súa tradución nos instrumentos xurídico-políticos correspondentes; e, os partidos políticos representados nas Cortes Xerais. A cronoloxía da negociación do Pacto local dividiuna en dúas etapas: a primeira, que transcorre durante os gobernos do PSOE e unha segunda que coincide co primeiro Goberno do Partido Popular, na que se consegue un acordo que vai desde a proposta da FEMP nas «*Bases para o Goberno local*» (1996) á súa redefinición polo Goberno nas «*Medidas para o desenvolvemento do Goberno local*» (1998).

2. O desenvolvemento e estado actual da negociación dos pactos locais autonómicos coas asociacións territoriais de entidades locais no conxunto das comunidades autónomas.

O balance do proceso de negociación das reivindicacións da FEMP («*Bases para o Pacto local*», do 24 de setembro de 1996), deixa sentado, que do conxunto das 90 demandas cuantificadas, 60 correspondíanlle ó ámbito competencial das comunidades autónomas. Neste sentido, os acordos conseguidos co Goberno da nación nas «*Medidas para o desenvolvemento do Goberno local*» non deixan de se-la contribución do Estado á consecución do *Pacto local* pero non é o *Pacto local*. Sobre todo porque, as competencias susceptibles de atribución ás entidades locais, polo seu propio interese son, sobre todo, competencias de tipo executivo que están atribuídas ás comunidades autónomas constitucionalmente, ós estatutos de autonomía e á ampliación derivada de acordos a través dos procedementos constitucionais de ampliación de competencias.

Este punto de partida supón que a negociación nas CC.AA. dos *pactos locais autonómicos* presenta unha diferenza obxectiva e unhas singularidades de acordo coa articulación da organización territorial de cada comunidade autónoma e a dinámica política conseguinte:

- En primeiro lugar, a vontade política establecida no programa de Goberno; e, polo outro, as características do sistema de partidos existente en cada asemblea lexislativa.
- En segundo lugar, a existencia de asociacións de entidades locais, as federacións de municipios e provincias constituídas en cada comunidade autónoma.
- En terceiro lugar, o alcance do desenvolvemento lexislativo das competencias asumidas en materia de réxime local segundo os respectivos estatutos.

Como balance ata maio de 2000 do desenvolvemento da negociación dos *pactos locais autonómicos*, das dezasete CC.AA. en seis non hai documentos explícitos a este respecto, en catro as asociacións e federacións de entidades locais elaboraron documentos de estudo ou de propostas nos que se conteñen as reivindicacións sobre materias concretas (Aragón, Cataluña, Castela e León, e Castela-A Mancha); e, en sete, iniciáronse negociacións creando comisións ou mesas para o efecto, consensuando documentos co Goberno autonómico (Andalucía, Galicia, Comunidade Valenciana, Asturias, Cantabria, Madrid, e A Rioxa).

3. As modificacións lexislativas introducidas nas «*Medidas para o desenvolvemento do Goberno local*», que redefinen o modelo establecido na LRBRL de distribución de competencias entre o alcalde e o Pleno, que acentúa o *presidencialismo* do alcalde e a *parlamentarización* do Goberno local.

4. O perfeccionamento dos instrumentos de control político: a moción de censura, co seu carácter eminentemente político; e a institucionalización da «cuestión de confianza», vinculada coas competencias executivas do alcalde.

A moción de censura é unha institución cunha utilización que, en principio, ten unha motivación política, a articulación das maiorías e minorías existentes no Pleno, é unha iniciativa dos concelleiros, que implica a substitución do alcalde –posto que é elixido en segundo grao polos concelleiros– e, en consecuencia, do *contorno executivo*.

A nova institución da «cuestión de confianza» está vinculada coa xestión político–administrativa do alcalde, de acordo coas súas atribucións. A iniciativa da súa presentación correspóndelle ó alcalde sempre que o acordo correspondente (proxectos específicos vinculados) fora debatido no Pleno e que este non obtivera a maioría necesaria para a súa aprobación. A negación da confianza polo Pleno implica o seu cesamento e a elección dun novo alcalde mediante o procedemento establecido no artigo 196 da LOREG.

Coa introducción da «cuestión de confianza» diversifícanse as causas polas que pode ser destituído un alcalde, e introduce un novo escenario de inestabilidade política. Na nova modificación da LOREG ámbalas institucións teñen unha regulación específica, cunha motivación precisa a «cuestión de confianza», aínda que segundo as circunstancias previstas na LOREG ámbalas institucións aparecen encabalgadas e suxeitas a limitacións temporais.

Respecto á regulación da moción de censura, esta modificación da LOREG tampouco resolverá corrixir non só os comportamentos políticos que se pretenden temperar, nin tampouco unha nova medida de carácter técnico ou procedemental. A nova redacción do artigo 197 vai na dirección de lle outorgar maiores garantías e automatismo ó procedemento, coa particularidade de que incorpora ó secretario da corporación de xeito activo na tramitación da moción de censura.

Respecto á regulación da «cuestión de confianza», a novidade significativa que se introduce na modificación da LOREG é a incorporación dunha nova figura: a «cuestión de confianza» (artigo 197 bis). Unha regulación que complementa os citados mecanismo de control e de pesos e contrapesos entre o alcalde e o Pleno, vinculada coa xestión político–administrativa das atribucións do alcalde.

A regulación da «cuestión de confianza» non deixa de ser positiva na medida en que introduce outro instrumento de control e discrimina entre motivos políticos (moción de censura) e os de xestión político–administrativa (cuestión de confianza). Pero a súa dinámica será a que determinará se a regulación efectuada é tecnicamente a correcta, porque a súa oportunidade política é como aparece regulada. En definitiva, a in-

certeza que establece a introducción da cuestión de confianza está por descubrir.

5. Por último, unha referencia á vinculación de comportamentos de transfuguismo relacionados coa inestabilidade política local: o «*Código de conducta ética*».

Os procesos de mobilidade política son consubstanciais coa propia dinámica política e, en consecuencia, tamén cun tipo específico de comportamento como é o transfuguismo, a deslealdade política.

Aínda que non tódolos comportamentos de transfuguismo necesariamente se vinculan a procesos de inestabilidade política local que desembocan en mocións de censura, si é certo que esta relación se produce empiricamente de diversas formas. En investigacións anteriores o relator realizou unha proposta metodolóxica e unhas tipoloxías de acordo cun modelo elaborado para a análise da inestabilidade política local, e os exemplos correspondentes, polo que remite a esta.

*Intervención de Luís Caramés Viéitez, catedrático de facenda pública da Universidade de Santiago de Compostela: «O problema da facenda urbana: especial consideración do caso galego».*

O relator tratou de situar os problemas que o proceso de urbanización engadiu ás xa clásicas dificultades financeiras que acompañan o sector público local. Segundo o profesor Caramés existen tres formas de observar estes problemas: crise urbana, crise fiscal urbana e crise agravada nas metrópoles.

Nos municipios urbanos existe un desequilibrio entre ingresos e gastos que provén do feito de que os gastos teñen unha elasticidade da renda superior á unidade, é dicir, a medida que vai aumentando a renda aumenta máis ca proporcionalmente a demanda de bens e servicios públicos. Sen embargo, no lado dos ingresos esa elasticidade da renda é inferior. Se isto é así temos insuficiencia financeira o que levará un déficit na prestación de servicios e que á súa vez terá que resolverse ben por un menor benestar ben por unha maior dependencia de facendas doutro nivel (subvencións) ou ben polo endebedamento. Non se coñece outro xeito de lle facer fronte a esta situación.

Os recursos municipais son fundamentalmente ríxidos, non aumentan proporcionalmente a renda, o aumento de nivel de vida. Polo camiño outras administracións quedan, á hora de recadar tributos, coa parte máis rendible das bases impositivas. Isto, que é indubidable, agrávase no caso das metrópoles polo seguinte: a organización institucional municipal que temos no noso país é obsoleta respecto á realidade de base territorial onde se dan estes problemas.

Na súa opinión, hai unha disfunción evidente entre a organización institucional municipal e o que se precisaría para responder a esas nece-

sidades. Neste sentido fixo mención ó fenómeno da explotación da cidade centro polos aneis urbanos. Tamén mencionou que os servizos tales como o saneamento, extinción de incendios, transporte público etc. son susceptibles de seren prestados a menor custo e polo tanto de xeito máis eficiente, pero para iso fai falla unha dimensión e esta non se pode acadar se segue fraccionado o territorio.

En Galicia houbo segregación non fusión de municipios. Na nosa comunidade óptase pola federación, é dicir, unha administración local a dous niveis. A fusión tradúcese nun maior nivel de equipamentos colectivos, un maior investimento, maior presión fiscal e menor accesibilidade política. A federación prestaría estes servizos de xeito máis vantaxoso. Este nivel supramunicipal tería a posibilidade de coordinar, planificar e prestar este tipo de servizos con economías de escala e maior eficiencia e deixaría os servizos máis tradicionais en mans da Administración local clásica. A pesar dos moitos problemas que a Administración a dous niveis sofre, tomar decisións en conxunto resulta máis beneficioso cá obsoleta organización actual.

*Intervención de Tomás Font i Llovet, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Barcelona: «Relacións interadministrativas e Pacto local».*

As administracións públicas cumpren tres importantes funcións, son elementos de identificación de comunidades, son organizacións de xestión de servizos e cumpren un papel de proxección exterior desas comunidades.

Atopámonos nunha situación actual de grande complexidade, de integración de intereses, polo tanto a dinámica das relacións interadministrativas debe ser atendida con maior interese nas nosas reflexións. A relación co Pacto local resúmese nunha demanda de contidos de tipo competencial, cuestión que lles corresponde resolver ás CC.AA. A posición dos entes locais atópase articulada arredor desas relacións que poden establecer co conxunto das administracións públicas. A lexislación autonómica pode e debe concreta-los contidos funcionais en que van consistir novas competencias dos entes locais.

Cáles son esas relacións que poden establece-las corporacións locais con outras administracións, qué relación garda cunha mellor posición desas corporacións no conxunto das administracións. Podemos clasificalas segundo os suxeitos que interveñen ou segundo o contido da relación. Segundo os suxeitos da relación distínguense dous tipos:

■ **Relacións verticais.** As CC.AA. teñen unha posición de privilexio na definición de cal será o papel dos entes locais. As normas que deberían articular estas relacións son moi deficientes no ámbito constitucional e estatutario.



■ **Relacións horizontais:** entre entes locais de cooperación horizontal que derivan na posibilidade de mancomunidades, asociación municipal etc. que permitan articular comunidades fortes, capaces de intervir con éxito nas relacións coas CC.AA. Mentres manteñamos unha situación de inframunicipalismo a virtualidade de todo movemento descentralizador descendente das CC.AA. cara ós municipios é ilusoria.

Centrouse o relator nas relacións verticais descendentes entre as CC.AA e as corporacións locais que dividiu en dous tipos:

1. **Relacións interadministrativas** que se establecen con motivo da atribución de competencias por parte das CC.AA ós entes locais: este é o punto máis xenuíno do que sería unha dinámica descentralizadora en virtude da cal desde a CC.AA. se lles transfiren, delegan ou encomendan funcións ou competencias ós entes locais. O nivel estatutario acerca de cómo debe ser esa relación é moi breve. Non está deseñado un estatuto de tendencia xeral descentralizadora cara ós entes locais. Só logo dun consenso das forzas políticas, unha vontade de querer proceder a esa descentralización poderá levarse a cabo (esa é precisamente a razón de ser do Pacto local). Sobre as técnicas de transferencia de competencia, apuntou a necesidade de atopar no uso desas técnicas unha capacidade de diferenciación de trato distinto de situacións distintas. A debilidade dos pequenos municipios incapaces de lles facer fronte a estas transferencias arrastraría ós outros, frearía as posibilidades de lles conceder competencias ós municipios maiores. Deben utilizarse criterios de diferenciación segundo os distintos municipios.

2. **Relacións** que se establecen con motivo do exercicio da competencia municipal. A dinámica que prevé a lexislación é que cada vez máis se dá unha situación de requirimento, de colaboración entre as administracións públicas. A lexislación galega prevé algunhas técnicas concretas de cooperación ou colaboración: constitución de consorcios, sociedades anónimas, a subscrición de convenios que permiten articular unha colaboración ou unha cooperativa máis efectiva. A Lei galega segue a Lei estatal local (LBRL). No exercicio competencial está a chave das relacións interadministrativas, debemos acostumarnos a exercer competencias de xeito cooperativo con outras administracións, con toda a súa complexidade.

*Intervención de Luciano Parejo Alfonso, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Carlos III de Madrid:  
«Organización e Pacto local».*

O outorgamento ás entidades locais de capacidade xurídica plena para realizar actos con relevancia xurídica para o cumprimento dos seus fins e no ámbito das súas competencias e de acordo coa Constitución e as leis,

é dicir, mediante unha fórmula ampla e indeterminada, implica un risco de desnaturalización, por ampliación excesiva, da capacidade que realmente é propia dos entes locais en tanto que administracións públicas. En opinión do profesor Parejo, a cláusula xeral de habilitación nin xustifica nin outorga soporte a unha capacidade xurídica universal equivalente á das persoas privadas. Hai aquí unha confusión grave entre capacidade xurídica e responsabilidade universal pola xestión do círculo de intereses da colectividade institucionalizada, confusión na que ameaza con emerxer novamente, a vella idea das entidades locais como asociacións «naturais» que o Estado se limita a reconecer, dotándoas dun estatuto administrativo. A responsabilidade universal é propia das administracións territoriais e, moi especialmente, das de natureza corporativa como as locais. En consecuencia, recondúcese tecnicamente sen dificultade á esixente construción da capacidade xurídico-pública como suma de potestades competencias.

Respecto ó esquema organizativo das entidades locais, a reforma de que é obxecto a organización interna municipal e provincial, afonda a dilución da capacidade de autoorganización de cada ente local e contribúe á uniformación daquela organización. Para os entes locais aparece agora unha triple organización complementaria. A primeira pode considerarse como parte da organización necesaria directamente disposta pola lexislación básica. A esta organización súmase a xa formalmente complementaria.

A distribución de competencias entre os órganos superiores de goberno das entidades locais sofre un cambio dirixido a desprazalo seu centro de gravidade do lado dos órganos executivos, especialmente o alcalde e o presidente.

Dúas notas caracterizan neste punto a reforma:

a) O importante traslado de competencias ó órgano unipersonal executivo en materias tan destacadas como as de urbanismo, obras e servizos, persoal, contratación e xestión tanto patrimonial coma orzamentaria e económico-financeira.

b) A precisión e minuciosidade coas que se opera o acoutamento destas e, polo tanto, o seu deslinde para con respecto ás que restan no Pleno. Ambas contribúen obxectivamente á rixidificación e uniformación do sistema de goberno local.

Respecto ó funcionamento do órgano deliberante máximo –o Pleno– as innovacións en materia de funcionamento do Pleno relativas ó incremento da periodicidade das sesións e a ordenación das convocatorias e a celebración destas, punto este no que abandona o criterio do establecemento de regras mínimas para asumir o de regulación precisa que non deixa marxe ningún, nin sequera para opcións autonómicas.

O desprazamento do centro de gravidade do modelo organizativo interno específico da Administración local facía o máis diferenciado e, por iso, «máis executivo» propio das instancias superiores, maniféstase especialmente no establecemento das regras de:

- Diferenciación no funcionamento do órgano plenario do referido ó cumprimento da función de control e ó desenvolvemento da función de goberno e administración en sentido estricto.
- Substantividade da primeira, con traducción desta en rogos, preguntas e mocións.
- Participación necesaria nela de tódolos grupos políticos con representación municipal.

As modificacións no réxime relativo ó quórum de votación para a toma de decisións plenarias ademais de contribuír ó detallismo da regulación legal e á consecuente dilución do carácter básico desta, correspóndese perfectamente co apuntado desprazamento do centro de gravidade e o consecuente reforzamento do –executivo–.

A simplificación que opera no procedemento de aprobación das ordenanzas no engadido dun novo apartado c) no art. 49, responde a un –eficacismo fácil– probablemente inducido polo propio mundo local desde o punto de vista da práctica e, polo tanto, do peor dos pragmatismos de xestión. Merece por iso e por idénticas razóns, o mesmo xuízo negativo cá recomposición da competencia en materia de ordenación urbanística.

Respecto ás relacións interadministrativas, maior gravidade, desde o punto de vista da posición da Administración local na armazón do poder público administrativo e da integridade do Estatuto, supón a introducción dun novo parágrafo no art. 58.2 relativo á intervención na formación dos plans xerais de obras públicas. Os termos en que esta debe ter lugar deixa de ter como referencia única a lexislación de réxime local en beneficio xustamente da lexislación administrativa sectorial reguladora dos diversos plans estatais ou autonómicos, con fragmentación do réxime de participación local e baleirado polo tanto, do esquema establecido en garantía da autonomía local. A solución é polo demais dubidosa.

A desvalorización da posición dos entes locais non queda, sen embargo, no dito: o novo parágrafo introducido no art. 58 engade aínda que para a determinación de usos en dominio público xestionado polas administracións estatal e autonómica basta o informe previo dos correspondentes municipios. Hai aquí unha degradación da simple participación dun ámbito de decisión inequivocamente municipal en materia de ordenación urbanística, instrumentada vía, defraudación obxectiva e clara, por distorsión, da precisa doutrina establecida recentemente pola sentenza do Tribunal Constitucional.

No pragmatismo da resposta a específicas demandas do mundo local, alcanza cotas verdadeiramente sorprendentes e difíciles de assimilar na adición dun novo apartado á disposición adicional quinta LBRL, pola que se manteñen en vigor os réximes especiais de Madrid e Barcelona.

*Intervención de José Luís Meilán Gil, catedrático de dereito administrativo e rector da Universidade da Coruña: «A defensa da autonomía local ante o Tribunal Constitucional».*

Na opinión do profesor Meilán Gil, chegou a hora de enfrontarse dun xeito decidido co desenvolvemento do papel constitucional que teñen as entidades locais. Non se desenvolveu o nivel intracomunitario. Hoxe o Pacto local lembra que as entidades locais son cualificadas como instrumentos vertebradores do Estado. As medidas aprobadas polo Estado en relación ó Pacto local introducen unha serie de cambios transcendentais para situar os entes locais nunha favorable posición de saída ante os novos retos ós que se teñen que enfrontar. Agora correspóndelle a cada comunidade autónoma deseñar un modelo de Pacto local para o seu ámbito territorial.

Na publicación oficial da FEGAMP e o Ministerio de Administracións Públicas «Medidas para o desenvolvemento do Goberno local», dise que un acceso directo dos entes locais ó Tribunal Constitucional en defensa da autonomía que a Constitución lle recoñece expresamente, é a medida de maior transcendencia das varias que se consideran no Pacto local e por si soa xustificaría os esforzos que ata a data se veñen levando a cabo.

Este acceso directo introdúcese en virtude da Lei orgánica 7/1999, do 21 de abril que modificou a Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro do Tribunal Constitucional. A modificación afectou os art. 2.1, 10, 38.2 e 59 e engadiu un capítulo novo (IV) coa denominación «dos conflitos en defensa da autonomía local». Tal acceso directo configurado baixo forma de conflito refírese á posibilidade de que os entes locais os poidan presentar en relación coas normas e disposicións con rango de lei do Estado e das comunidades autónomas respectivamente. Na exposición de motivos da Lei 7/99 figura a referencia ó art. 11 da Carta europea da autonomía local «as entidades locais deben dispoñer dunha vía de acceso xurisdiccional a fin de asegura-lo libre exercicio das súas competencias e o respecto ós principios de autonomía local consagrados na Constitución ou na lexislación interna».

A Lei 7/1985, do 2 de abril de bases do réxime local podería bastar para cumprir con esta esixencia (art. 63.2). A Carta europea entende a autonomía local como «o dereito e a capacidade efectiva das corporacións locais de ordenar e xestionar unha parte importante dos asuntos públicos no marco da lei baixo a súa propia responsabilidade e en beneficio dos seus habi-

tantes». Todo depende do que se entenda como parte importante dos asuntos públicos. A LBRL podería tamén mostrarse como cumpridora dese precepto e incluso por exceso.

É patente que a pesar destas explicacións formais a situación non era satisfactoria para os entes locais, no podía interpoñer un recurso de inconstitucionalidade, non podía considerar un conflito constitucional. Segundo a Constitución o Tribunal Constitucional é competente para coñecer das demais materias que lle atribúa a Constitución ou as leis orgánicas (art. 161) neste precepto atopárase a reforma introducida pola Lei 7/99 que na primeira frase da súa exposición de motivos confesa que a garantía constitucional da autonomía local é o que aconsella o acceso directo dos entes locais ó Tribunal Constitucional en relación coas leis do Estado ou das comunidades autónomas. O fundamento recoñecido ten un innegable carácter doutrinal que se pon de manifesto nas diversas sentencias do Tribunal Constitucional. O proceso para acadar ese acceso ó Tribunal Constitucional non foi sinxelo. A singularidade da figura é innegable e revélase na súa regulación da Lei 7/99. Unha perspectiva privilexiada para velo son as sentencias. A sentenza permite comprobar como se mesturan determinacións propias dos demais procedementos previstos no art. 161 da Constitución. En primeiro lugar o art. 75 di que a sentenza declarará se existe ou non vulneración da autonomía local constitucionalmente garantida. Esta declaración é o contido primeiro fundamental da sentenza que a diferencia das que lles poñen fin ós outros conflitos constitucionais.

En definitiva o conflito local en defensa da autonomía local participa de elementos de recursos de constitucionalidade, da cuestión de inconstitucionalidade, do recurso de amparo e do conflito de competencia. Ata a data non se presentou ningún conflito en defensa da autonomía local.

A lei é o resultado dun pacto local que descobre incoherencias entre fins e medios para acadalos. En resumo, a renovación é máis eficientista ca eficaz, forma parte da estética xurídico-política que non é desprezable, expresa unha boa dirección de cara a darlles unha maior relevancia ós entes locais. Aquí as comunidades autónomas teñen un importante papel que xogar.

## ■ Xoves, 25 de maio

*Intervención de Francisco Sosa Wagner, catedrático de dereito administrativo da Universidade de León: «Servicios públicos e Pacto local».*

En opinión do profesor Sosa Wagner, o Pacto local está pensado para lles prestar mellores servicios ós cidadáns pois só así se lexitiman as corporacións locais. Para as normas locais, a idea de servicio público sempre estivo ligada á dos fins ou competencias municipais. Agora ben, os servicios públicos non poden concibirse dun xeito estático. De acordo co art. 128 da C.E. a LB e o TR consumaron unha modificación substancial do réxime xurídico da iniciativa para realizar actividades económicas. Regúllase esta en dous supostos en que procede: cando se trata de exercer sen máis unha actividade económica, é dicir, cando a corporación salta á área das prestacións coma un suxeito máis e cando o fai apoiada pola existencia dunha reserva ó sector público dunha actividade ou servicio, reserva que se proxecta ós ámbitos do abastecemento e depuración de augas, recollida, tratamento e aproveitamento de residuos, abastecemento de gas e calefacción, matadoiros, mercados e lonxas centrais, transporte público de viaxeiros.

Para iniciar unha actividade económica, precísase culminar un procedemento ó que se refire o art. 86.1 LB, cando di que os entes locais «mediante expediente acreditativo da conveniencia e oportunidade da medida, poderán exercer-la iniciativa pública para o exercicio de actividades económicas conforme o art. 128.2 da Constitución». O procedemento complícase cando a actuación da corporación pretende ser monopolística. En tal suposto, precísase a aprobación definitiva do expediente polo órgano de goberno da Comunidade Autónoma. O seu pronunciamento debe referirse exclusivamente ó exame da legalidade e non da súa oportunidade ou conveniencia, pois isto infrinxiría o principio da autonomía local.

A prestación do servicio faise no territorio da corporación prestadora. As corporacións locais teñen plena potestade para constituír, organizar, modificar e suprimi-los servicios da súa competencia (art. 30 RS). Respecto á constitución ou creación do servicio, a lexislación local contou sempre con solucións máis progresivas cás propias da lexislación estatal ó establecer, entre outras, a técnica dos servicios mínimos.

Unha vez creado o servicio, a súa admisión a el faise de acordo coa súa propia regulamentación que, en todo caso, deberá respecta-la igualdade dos afectados. Unha vez creado ou constituído este, a súa organización é decidida pola corporación en uso de amplas facultades, limitada tan só por algunha regra que exclúe os servicios que impliquen exercicio de autoridade da xestión indirecta. A supresión do servicio será imposi-

ble no suposto daqueles servicios mínimos obrigatorios, aínda que nada impide a transformación do seu concreto modo de xestión.

Respecto ó estudio das formas de xestión apuntou as seguintes modalidades:

**A) Xestión pola propia entidade local.** Distínguese entre:

- Xestión sen organización especializada que é adoptada polo Pleno da corporación co voto favorable da maioría absoluta do número legal de membros da corporación. Caracterízase porque a entidade asume o propio risco, utilízanse funcionarios e persoal laboral do propio cadro de persoal, que reciben unha retribución dos fondos orzamentarios e a súa actuación depende directamente dos acordos e actos dos órganos de goberno da corporación local.
- Con organización especializada existe unha diferenciación orgánica representada por un consello de administración que asume «o goberno e a xestión superior do servizo» e un xerente, designado polo presidente da corporación a proposta do consello.
- Xestión mediante a creación dun organismo autónomo local. Poucas regras existen para a súa regulación. Os estatutos constitúen a norma rectora destas organizacións e son aprobados polo Pleno da corporación de acordo coas regras da maioría simple.
- Xestión mediante sociedade de capital integramente público. Esixe a creación dunha sociedade con financiamento e predominio exclusivo da Administración pública, pero dotada formalmente de autonomía patrimonial e fundacional e suxeita ó dereito peculiar das sociedades mercantís de capital á que será de aplicación as normas mercantís das sociedades anónimas. O capital mínimo esixido é de dez millóns de pesetas. Os estatutos son a norma básica de funcionamento destas sociedades e a súa aprobación correspóndelle ó Pleno da corporación, nas súas funcións de xunta xeral. A xunta xeral, órgano soberano, é o Pleno da corporación sendo as súas competencias as relativas ás modificacións estatutarias, designación e revogación de administradores, esixencia de responsabilidade a estes, aumentos ou redución de capital, etc. Estas sociedades non teñen orzamento propiamente dito senón previsións de gastos e ingresos, a aprobación da cal lle corresponde á xunta xeral, integrándose no orzamento xeral da entidade local como simples previsións polo que non teñen o carácter limitativo que é propio dos orzamentos de gastos.

**B) A concesión de Servizos Públicos:** por medio desta transfíreselle a unha persoa física ou xurídica a xestión dun servizo, asumindo esta o risco económico da actividade concedida. Pode comprender a construción dunha obra ou instalación, soporte físico do servizo que hai que

prestar ou a pura xestión, cando este non esixa obras ou instalacións. O procedemento que culmina no acto administrativo de outorgamento da concesión pode iniciarse por un particular. Pode ocorrer que sexa a Administración a que inicie os trámites tendentes ó outorgamento dunha concesión. En tal caso, ou ben encárgalles ós propios funcionarios a redacción do proxecto ou convoca concurso de proxectos para poder elixir entre as diversas propostas que se formulen. En tal concurso de proxectos, a corporación elixe aquel «que fora máis conveniente ós intereses públicos». Superados estes trámites iniciais, convocarase licitación pública e a adxudicación farase, por procedemento aberto ou restrinxido, mediante concurso. O outorgamento das concesións correspóndelle ó presidente da corporación ou ó Pleno de acordo coa distribución de competencias dos art. 21.1, 22-2, 32.2 e 34.1 todos eles LB tendo en conta, para o caso do pleno, a maioría reforzada prevista no art. 47.3 e). O concesionario comprométese a:

- Presta-lo servicio de modo regular e continuo e da forma imposta pola Administración.
- Admitirlles ós usuarios ó gozo do servicio mediante o abandono, se é o caso, da contraprestación económica comprendida nas tarifas aprobadas.
- Indemnizar polos danos a terceiros.
- Exercer por si a concesión pois non se admite a cesión e o subcontrato só para as prestacións accesorias.

**C) A xestión interesada.** Aquela forma de xestión dun servicio público no que o xestor conta dun lado coa colaboración da Administración e doutro, cunha remuneración mínima en forma de interese que se concreta nunha cláusula en virtude da cal se producen beneficios por encima dun mínimo asegurado. Atribúeselle ó xestor unha parte deles co obxecto de fomenta-la prestación eficaz do servicio público encomendado.

**D) O concerto:** Permite converter cunha persoa natural ou xurídica a prestación dun servicio público, sempre que esa persoa realice como propio do seu xiro ou tráfico as prestacións caracterizadoras dese servicio.

**E) O arrendamento:** A nota caracterizadora do arrendamento vén determinada polo feito de que a instalación que lle serve de base ó servicio é propiedade da corporación.

**F) A sociedade mixta:** Prevista no art. 85.4.e) LB refírese á sociedade mercantil cun capital social que pertenza só parcialmente á entidade local, trátase dunha figura con ampla tradición na nosa práctica local, na que foi habitual o recurso a este instrumento do dereito privado. Na re-



gulación destas entidades hai unha remisión xenérica ó dereito privado que é xustamente o que xustifica a elección desta alternativa. Nestas sociedades mixtas a representación que posúen na súa xunta xeral os representantes da entidade local responde ó réxime de representación legal propio das persoas xurídicas. O Consello de Administración está integrado polos conselleiros, nomeados pola entidade local «na proporción dun 50% entre os membros que a constitúan e os técnicos»

**G) Breve referencia ós consorcios:** Segundo o art. 37 RS, as corporacións locais poden constituír consorcios con entidades públicas de diferente orde para instalar ou xestionar servizos de interese local. Teñen carácter voluntario, están dotados de personalidade xurídica e poden utilizar calquera das formas de xestión de servizos das que foron estudadas. O acordo da corporación para a súa constitución require o voto favorable da maioría absoluta do número legal de membros da corporación, segundo o art. 47.3 LB. A representación que corresponda a cada entidade consorciada será determinada nos estatutos. A fórmula de consorcio está de moda e son moitas as organizacións desta natureza que se constitúen entre administracións públicas do mesmo ou de distinto nivel.

**H) As fundacións:** Segundo o art. 1.1 da Lei do 24 de novembro de 1994, «son fundacións as organizacións constituídas sen ánimo de lucro que, por vontade dos seus creadores teñen afectado de xeito duradeiro o seu patrimonio á realización de fins de interese xeral». Fins (art. 2). A fundación como forma xurídica sufriu unha mutación fundamental de xeito que hoxe derivou en algo substancialmente distinto que nada ou pouco ten que ver coa prístina idea que na cabeza tiveron os codificadores do século pasado.

*Intervención de Enrique Gómez-Reino y Carnota, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela: «Libre competencia e Pacto local».*

Ó profesor Gómez-Reino correspondeulle falar dos monopolios locais e do Tribunal de Defensa da Competencia. Segundo o art. 128.2 «Mediante lei poderáselle reservar ó sector público recursos ou servizos esenciais, especialmente en caso de monopolio». A LRBRL prevé unha reserva ó sector público dunha serie de servizos, entre os que se atopan os cemiterios, servizos funerarios e transporte público de viaxeiros. Unha das cuestións máis relevantes que establece a existencia destes monopolios locais é, sen dúbida ningunha, a do seu sometemento ás regras de defensa da competencia. A promulgación en 1989 dunha nova Lei de defensa da competencia, supuxo un avance importante en canto ó sometemento da actividade económica da Administración ás normas de dereito antitrust.

Respecto ós servicios funerarios estes foron tradicionalmente considerados polo noso sistema xurídico como servicios esenciais reservados ás entidades locais. No ano 1993, o Tribunal de Defensa da Competencia tivo a ocasión de analiza-la situación real da competencia deste sector. Este órgano recomenda que se lle poña fin á monopolización dos servicios mortuorios, liberalizando os seus prezos, establecendo un réxime transitorio para as antigas empresas monopolistas e sometendo, en todo caso, a actividade a autorizacións regradas e abertas, que habiliten ás empresas para o exercicio da actividade en todo o territorio estatal. O lexislador fixo eco destas propostas do tribunal no Real decreto lei 7/1996, do 7 de xuño, sobre medidas urxentes de carácter fiscal e de fomento e liberalización da actividade económica. O real decreto ponlle fin a unha longa época de configuración dos servicios funerarios como servicios esenciais de titularidade municipal. A día de hoxe, o marco normativo en sede de servicios funerarios atópase delimitado externamente por tres normas:

- Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local (art. 25.2.j).
- Lei 14/1986, do 25 de abril, xeral de sanidade (art. 42.3).
- Lei 16/1987, do 30 de xullo, de ordenación dos transportes terrestres, en concreto o Real decreto 1211/1990, do 28 de setembro mediante o cal se aproba o regulamento de desenvolvemento da citada norma (art. 139).

Sen prexuízo da liberalización dos servicios funerarios, os concellos poden someter a autorización regrada a súa prestación. Suprímense pois os monopolios funerarios locais, aínda que abren a posibilidade de que os concellos sometan o exercicio da liberdade da empresa funeraria a limitacións materializadas na necesidade de obtención da correspondente autorización. Non se esgotan con iso, sen embargo, as competencias locais en canto a eses servicios.

O Tribunal de Defensa da Competencia resaltou «a necesidade de evitar que a terminación do monopolio dea paso a unha situación restrictiva da competencia de efectos equivalentes». O TDC entendeu que as empresas públicas municipais se atopan sometidas ás normas de defensa da competencia. A día de hoxe pódese falar dun importante número de casos, nos que o TDC sanciona a empresas públicas municipais por prácticas restrictivas da competencia.

Respecto ó transporte público de viaxeiros, o art. 86.3 da LRBRL reserva ás entidades locais o transporte público de viaxeiros, actividade que, en consecuencia, poderá desempeñarse en réxime de monopolio.

A diferenza do acontecido cos servicios funerarios, o Tribunal de Defensa da Competencia, no citado informe de 1993, non se pronunciou

inequívocamente a favor da liberalización, senón que partiron da necesidade de mante-la posibilidade de que os entes locais monopolicen a planificación das liñas de transporte regular colectivo, e permitan, sen embargo, o establecemento doutras liñas para o transporte da periferia ó centro, e viceversa, nas horas punta.

*Intervención de Jaime Rodríguez-Arana Muñoz, catedrático de dereito administrativo da Universidade da Coruña e director do INAP:  
«Espacio local e Pacto local».*

É de todos coñecida a idea de que a democracia española non lle dispensou ós entes locais a atención que merecen en relación á importancia das funcións que desempeñan, a pesar de que se trata das institucións políticas que contan coa máis longa tradición de representatividade democrática. Tanto as CC.AA. como as entidades locais gozan de autonomía. Sen embargo, mentres que as primeiras gozan dunha auténtica autonomía política, as entidades locais só obteñen un recoñecemento xeral de «autonomía para a xestión dos seus respectivos intereses» (art. 137). Deste xeito o Estado limitouse a establece-lo núcleo mínimo competencial preciso para garanti-la autonomía constitucionalmente recoñecida a estes entes territoriais (art. 25, 26 e 36 Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local), remitíndolle ó lexislador sectorial competente a concreción das competencias destes entes locais nos distintos sectores de acción pública. O nivel local é o que de xeito cuantitativamente máis importante enraíza as institucións co tecido social; de aí a importancia de fomentar mecanismos de participación, a mellora da información, a eficacia da actuación pública e a atención ós criterios dos usuarios dos servizos públicos. Os municipios servirán para incorporar fórmulas innovadoras de reforzo da participación política, a través de mecanismos consultivos, do dereito de petición, de consellos de participación, mecanismos todos eles que lles achegan a administración e o goberno ós cidadáns. O obxectivo neste terreo ten que ser dobre: achegár-lle-os poderes locais ós cidadáns e utiliza-la participación como vía para a lexitimación destes, lexitimación que precisa hoxe dunha eficiencia e eficacia na súa actuación así como dunha avaliación participativa. Todo isto conduciranos cara a un novo xeito de funcionamento dos gobernos locais que podería caracterizarse polas notas seguintes: posburocrático, descentralizado e desconcentrado, de calidade, flexible, responsable, eficaz, eficiente, orientado cara ós resultados e ó servizo do público considerado como cidadán. A revalorización operativa da vida local no espazo europeo, no cal se comproba o paulatino aumento da actuación externa dos entes locais, dirixida ós máis diversos materiais, co obxectivo de mellora-la calidade de vida. As administracións locais aumentaron a súa esfera de actuación. Na actualidade, enténdese en primeiro lugar non tanto a soa prestación de bens e

servicios públicos, senón un papel máis directo, impulsor e coordinador coa iniciativa privada, a primacía da consideración do contorno e da realidade das prestacións que busca para iso os medios de xestión máis eficaces e eficientes; e, en segundo termo, cara a políticas socioculturais, coa finalidade de acadar-la integración social, ademais do desenvolvemento económico e social.

O contorno do Goberno local modificouse notablemente nestes últimos anos. Xorden novos fenómenos que demandan respostas creativas e innovadoras xa que existen numerosos factores que premen para que as administracións públicas cambien: a influencia dos factores económicos, o impacto das investigacións tecnolóxicas, a percepción que a cidadanía ten das súas administracións. Os tres retos principais que as administracións locais deberán abordar son os seguintes: proximidade ós cidadáns, consecución da igualdade e solidariedade e innovación dentro da cooperación e a colaboración con outras entidades públicas e privadas. A Carta europea da autonomía local consagra o concepto de autonomía local, afirma que o principio democrático rexe os seus destinos, a aplicación da subsidiaridade ou proximidade así como a autonomía e suficiencia financeira e a protección legal da súa autonomía. No caso español, estableceuse nos últimos anos unha revisión xeral das competencias das entidades locais. Este proceso xiraría en torno ós seguintes principios:

- A Administración xeral do Estado e as comunidades autónomas unicamente deberán asumir aquelas competencias que non sexa posible residenciar na Administración local.
- Debe permitírselles ós entes locais a elaboración de políticas propias mediante o recoñecemento da súa potestade normativa.
- A atribución de competencias non deben limitarse a funcións simplemente executivas.
- Naquelas comunidades autónomas onde non existan deberán constituírse comisións autonómicas de réxime local, como mecanismo que permita as entidades locais participar nos procesos de planificación e ordenación dos asuntos que lles afecten. Esta potenciación dos entes locais vai ligada á idea de subsidiaridade, xa que a maior proximidade dos municipios ós intereses cidadáns tería que proxectarse nunha descentralización de funcións e competencias a favor das entidades locais.

Para acadar estes fins estableceuse a necesidade de subscribir un pacto, de carácter político e territorial, que permitise abordar dun xeito lóxico, claro e de forma conxunta o futuro, as competencias e a posición das entidades locais e que debería basearse nunha serie de principios, entre os que poden citarse: a autonomía na xestión dos intereses propios, a subsidiaridade, a descentralización e o achegamento da xestión, a efica-

cia no desempeño da función, a eliminación de duplicidades e a cooperación e coordinación executivas.

Baixo a rúbrica de «pacto local» atópase, realmente, un complexo proceso de redistribución territorial do poder, que afecta o conxunto dos gobernos públicos e das administracións territoriais, complementario da construción do denominado «Estado autonómico», e non contradictorio con este. Un proceso de redistribución territorial que se guía polo principio de «subsidiaridade». Esta reforma atopa a súa xustificación na previsión dun proceso de descentralización de funcións desde o Estado e, se é o caso, desde as comunidades autónomas cara ás entidades locais<sup>1</sup>. O fondo de todas elas ó o reforzamento da autonomía local e a Carta europea de autonomía local converteuse no verdadeiro referente ideolóxico, político e xurídico do proceso.

Finalmente destacou que máis alá dos concretos contidos competenciais, o Pacto local debería ser tamén un instrumento para modificar a cultura político administrativo local, reforza-los valores engadidos da eficacia, eficiencia, lexitimación, transparencia, responsabilidade e participación democráticas así como para a mellora da xestión e das políticas públicas locais.

*Intervención de Ramón Martín Mateo, catedrático de dereito administrativo da Universidade de Alacant: «Turismo cultural e Pacto local».*

O profesor Martín Mateo comezou a súa exposición sinalando que o turismo é un dos principais motores económicos do noso país e o de máis futuro. O sector turístico é o 25% do PIB español, pero calcúlase que o milenio no que entramos será o sector máis importante da economía no ámbito mundial. O turismo cultural xorde como nova alternativa o turismo tradicional. O turismo de fin de semana substitúe paulatinamente ó turismo de verán. O turismo cultural ten distintas manifestacións: percepción de bens físicos, bens mobles, inmobles, artísticos, vivencias espirituais... etc.

---

<sup>1</sup> Con este fin, as Cortes Xerais aprobaron o 21 de abril de 1999 o seguinte paquete de leis: Lei orgánica 7/1999, de modificación da Lei orgánica 2/1979, do 3 de outubro, do Tribunal Constitucional; Lei orgánica 8/1999, de modificación da Lei orgánica 5/1985, do 19 de xuño, de réxime electoral xeral; Lei orgánica 9/1999, de modificación da Lei orgánica 9/1983, do 15 de xullo, reguladora do dereito de reunión; Lei orgánica 10/1999, de modificación da Lei orgánica 8/1985, do 3 de xullo, reguladora do dereito á educación; Lei 10/1999, de modificación da Lei orgánica 1/1992, do 21 de febreiro, sobre protección da seguridade cidadá e Lei orgánica 11/1999, de modificación da Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases do réxime local, e outras medidas para o desenvolvemento do Goberno local en materia de tráfico, circulación de vehículos de motor e seguridade vial e en materia de augas.

Pero o máis destacado e atractivo son as cidades históricas, son as que moverán nun futuro próximo grandes cantidades de turistas e entre elas atópase a cidade de Santiago de Compostela. A UNESCO en 1970 promoveu a adopción dunha convención para o patrimonio mundial e cultural e para a declaración de cidades históricas. En España temos seis: Ávila, Cáceres, Córdoba, Salamanca, Santiago de Compostela e Toledo. Fixo unha particular énfase nos museos para os efectos de atracción turística. Por outro lado o turismo cultural é un turismo fundamentalmente gastronómico. Neste sentido, a hostalería en xeral debe funcionar de acordo cos actos ou actividades culturais da cidade, e ofertar se é o caso unha ampla gama de opcións. A hostalería non debe ter unha actitude pasiva senón activa.

Estamos noutra era, noutros horizontes, é cuestión de que os xestores do patrimonio histórico e os xestores das distintas rexións, sintonicen co que hoxe se demanda.

*Mesa-coloquio moderada por José Luís Carro Fernández-Valmayor, e na que participaron José Antonio Álvarez Vidal, director xeral de Xustiza e Administración Local; José Manuel Piñeiro Amigo, secretario xeral da FEGAMP; M<sup>a</sup> Teresa Carballeira Rivera, profesora titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela e Antonio Javier Ferreira Fernández, profesor titular de dereito administrativo da Universidade de Santiago de Compostela.*

Na mesa-coloquio expuxéronse a xeito de conclusións finais os puntos máis importantes do Pacto local. A primeira quenda correspondeulle á profesora Teresa Carballeira quen tratou de achegar unha visión crítica sobre algunhas das cuestións tratadas durante estas xornadas. Na súa opinión a novidade do Pacto local radica en que é a primeira vez que se fai esta reivindicación no actual constitucionalismo. O Pacto local deixa ve-las institucións locais como entes vivos que queren desenvolverse. A profesora Carballeira criticou o tratamento uniforme para tódolos entes locais que non só se plasma desde o punto de vista institucional senón tamén territorial. Por outro lado o Pacto local limítase a un debate competencial e financeiro cando o máis importante, ó seu parecer, é facer un debate de toda a estrutura territorial do Estado, sentaren comunidades autónomas, Estado e entes locais a debater cál é o papel de cada un na dinámica do Estado. Ese debate non tivo lugar en España.

Crítica así mesmo o incremento desmesurado do número de municipios e respecto ó nivel supramunicipal apuntou o estatismo das provincias e con elas das deputacións así como a inexistencia dunha interiorización autonómica do nivel supramunicipal e unha falla de definición dos fins supramunicipais.

A continuación o profesor Antonio Javier Ferreira Fernández achegou unha visión discordante respecto do Pacto local. Ó seu modo de ver, unha cousa é o Pacto local e outra cousa son as medidas adoptadas polo Goberno, medidas moi debatidas ó longo das xornadas e un tanto equivocadas para o profesor Ferreira. O Pacto local era inicialmente unha reivindicación de maiores cotas de autonomía financeira e competencial. Ata 1999 só se acadan estas medidas de reformas importantes pero inoperativas. Dende o seu punto de vista o Estado puido facer moito máis.

Entre as comunidades autónomas e as entidades locais o relator intúe unha certa reticencia en termos políticos. Por outro lado as entidades locais establecen o Pacto local sen ofrecer solucións cara ós problemas que dende a creación dos municipios constitucionais se veñen repetindo.

Juan Díez como subdirector de Xustiza e Administración Local e en substitución do director de Xustiza e Administración Local, falou da súa experiencia neste eido apuntando algunhas ideas:

- Entender administración local como goberno local.
- O marco normativo debe ser concretado. O conxunto de leis de carácter sectorial que instrumentan as delegacións e os acordos que establezan as posibilidades de encomenda de xestión, serán os que normativamente no ámbito autonómico irán configurando ese paquete normativo que poida pór en marcha o Pacto local.
- O Pacto local é un problema de estratexia territorial e ordenación do territorio.

Respecto das experiencias nas que está a traballar apuntou a creación e impulso da área metropolitana de Vigo con triple réxime de competencia e o Estatuto da capitalidade de Santiago de Compostela entre outros. Sobre todas estas pautas estase a traballar e reflexionar sobre qué ámbitos competenciais poderían entrar inicialmente no Pacto local.

Manuel Piñeiro Amigo, secretario xeral da FEGAMP tivo a última palabra da mesa-coloquio. Para o Sr. Piñeiro os municipios son estado e o desenvolvemento dos entes locais enténdese desde o marco constitucional establecido. Os artigos 138 e 139 da Constitución española son o límite preciso para a organización territorial do Estado, a partir de aí o 14 e 141 dan a personalidade e autonomía para a xestión dos seus intereses locais. O Pacto local tradúcese nunha organización territorial do Estado dotada de medios financeiros precisos. A postura negociadora da FEGAMP vai sempre en dúas liñas: medios económicos suficientes para a xestión daquelas materias que o cidadán poida recibir de xeito máis eficaz a través da administración máis próxima e á que se dirixe aínda que non teña a competencia e en segundo lugar transferencia de competencias. Neste marco establécese a necesidade, primeiro, de que se doten dos

medios financeiros adecuados e a continuación se transfiran as competencias precisas.

Dende a FEGAMP establecéronse dous relatorios: o Pacto local con suficiente financiamento e un segundo relatorio que indicaba que a lista de materias obxecto de negociación no Pacto local galego nunca será pechada.

### ■ Clausura das xornadas

Domingo Bello Janeiro, director da Escola Galega de Administración Pública foi o encargado de pecha-las I Xornadas sobre o Pacto local. Tras agradecerlles á Consellería de Xustiza e á FEGAMP a súa colaboración na organización destas xornadas e ós relatores polas súas disertacións, subliñou a importancia deste debate para o futuro das entidades locais. Os entes locais son institucións básicas dun estado moderno e proba diso é que os países máis desenvolvidos contan cunha autonomía plena dos entes locais. 